

1960年代米国の教員団体交渉制度をめぐる教育諸団体の分析

著者	高橋 哲
雑誌名	東北大学大学院教育学研究科研究年報
巻	54
号	2
ページ	197-224
発行年	2006
URL	http://hdl.handle.net/10097/14151

1960年代米国の教員団体交渉制度をめぐる教育諸団体の分析

橋 哲

1960年代の米国における団体交渉制度を通じた教員団体の台頭は、専門職的官僚制の拡大と、より柔軟な応答性を教育行政に求めた親・住民との対立という構図によって総括されてきた。しかしながら、こうした対立構造は、教員団体や学校管理職団体、教育行政官団体などの教育関係諸団体における対立を前提として形成されていたのであり、教員団体交渉制度の確立期における教育行政構造は、この「民主性vs.専門職的官僚制」という一面的な図式で説明されうるものではない。本稿は主に、全米教育協会とアメリカ教員連盟における団体交渉をめぐる論争を分析し、さらにこれらの教員団体と、学校管理職や教育行政官の団体がその方針において如何なる対立点を形成していたのかを検討することによって、教員団体交渉制度の確立期における対立構図をより明確にすることを目的としている。

キーワード：教員団体交渉制度、全米教育協会、アメリカ教員連盟、教育行政

はじめに

本稿の目的は、1960年代の米国における教育諸団体の教員団体交渉制度に関する方針を分析することによって、民主勢力と専門職的官僚制の対立として捉えられてきた教員団体交渉制度をめぐる関係構造の再検討を行うことである。

19世紀末から20世紀初頭にかけての米国教育行政の専門化は、その一側面として素人民衆による教員人事の恣意的・情実的運用を改善するものであったことが明らかにされている⁽¹⁾。しかしながら、教師と教育行政との関係を労使関係で捉える場合、教師は教育行政の専門化以降、今度は教育行政専門職による恣意的・情実的な人事に直面することとなったのであり、依然として厳しい労働条件にさらされていたのであった。松田保彦は、教員団体交渉制度の成立以前の教育行政と教師の労使関係を以下のように説明する。

「学校区を代表する教育委員会はその大巾な裁量権の範囲で教員の雇用人事事項を取り扱うことができるのである。例えば教育委員会は労働組合員たる教員の雇用を拒否することができるし、あ

るいは規則をもうけて労働組合に加入したものを解雇することも出来る。又教員には公務員職階制の適用はなく個々の教員給与は教育委員会の定める基準によって決定されることから、教育委員会が財政的理由によって一定範囲の教員の給与引き下げを行うことも可能である……従って多くの学校区では伝われるところの温情主義が教員の福祉に対する唯一の保障であった」⁽²⁾。

このように、教師の労働条件は教育行政専門職を前提とした教育委員会—教育長の手の中にあるというのが教師をとりまく労使関係の実態であり、教員団体交渉制度の成立以前においては、教育行政の専門化以降も、教師の労働者としての地位は大きな改善をみなかったのである。太田晴雄が教員戦闘化 (Teacher Militancy) と団体交渉発生の要因を、教師の給与問題と「被雇用的地位の維持、向上への積極的な取り組み」⁽³⁾と説明するように、教師の団体交渉権の獲得は、まさにこうした労使関係改善の筋道で把握することができる。いわば、それは教育委員会—教育長の一方的・圧倒的な教育行政権限を抑制し、教師の労働条件を改善する方途として捉えられたのであった。

一方、教師の団体交渉権の獲得は、そのネガティブな一面として、教育の官僚制をさらに強めるものであったと総括されている。小川正人は、1960年代に団体交渉権を獲得した教員団体を考察する中で「教員団体は現在の教育行政構造の下で、一定の力を獲得してくるにつれて、彼らが長く批判し改革を求めてきた現在の行政構造を擁護するようになってきた。そして、この新しく獲得してきた力をこの行政構造の外にいる親集団や地域住民と共有することを拒んだのである」⁽⁴⁾と、教員団体が団体交渉権獲得後に教育行政の官僚制的体質を擁護し、親や住民と対立する姿を指摘している。

太田も同様に「教員組合にみられるプロフェッショナリズムが教員の教育上の専門性を強調する点においては、このような行政上のプロフェッショナリズムと一線を画するが、教育統治における専門家統制の優位性という観点において両者は軌を一にする……それは市民にとっては今もなお閉ざされた政治システムであり、教育統治における専門職的官僚制は依然として維持されているばかりでなく、教員団体交渉が新たな専門家＝教員の台頭をもたらしたことによって、より強化された」⁽⁵⁾と、団体交渉による教育の官僚化・画一化の拡大状況と、民衆と専門職的官僚制の対立状況を指摘するのであった。

ゆえに、1960年代米国の教員団体交渉制度の研究においては、主に教育における官僚制的体質の拡大という点に焦点がおかれてきたのであり、それは親や住民に対抗する教員団体という「民主性 vs. 専門職的官僚制」という図式によって総括されてきたのである。

しかしながら、教員団体交渉をめぐるこのような対立図式に関してはいくつかの問題点が指摘できる。まず第一に、この先行研究においては米国の二大教員団体である全米教育協会 (National Education Association of the United States ; 以下、NEA) とアメリカ教員連盟 (American Federation of Teachers ; 以下、AFT) の団体交渉をめぐる競合については触れているが、両団体の方針の相違は、実際に展開された運動において実質的な意味を持たないものと認識され、教員団体交渉の確立期における両者の立法論上の争点が十分に検討されていない。後にみるように、NEAは、AFTの推進する団体交渉への対抗概念として「専門的折衝 (Professional Negotiation)」とい

う運動方針を掲げるのであるが、これらについて、例えば松田は「専門的折衝も団体交渉も結局同じ機能—教員の利益の保護と地位の向上—をはたしている」^⑥とこれを総括し、小川もまたNEAが「AFTへの組織的対抗の中で紆余曲折を経ながらAFTと同様の運動を展開するようになった」^⑦と指摘している。しかしながらこれらの運動は、各州に教員団体と教育委員会の交渉に関する州法が制定されることに伴って、その枠組みのもとで形成された類似性であり、ある一定のルールのもとにおいて運動方針が類似することはいわば当然のことといえる。ゆえに、これらの運動論とは別に、立法論として専門的折衝と団体交渉の論争をみるならば、そこにはNEAとAFTの方針の相違が明白に存在するのであり、中でも民間部門における一般労働法との対比においてこの違いは顕著にみることができる。ゆえに、こうしたNEAとAFTの方針の相違を確認しておくことは、教員団体交渉の確立期における立法論を検討する上で、また教員団体交渉をめぐる全体的な対立構造を分析する上で欠かせない作業であるといえる。

また第二に、これらの先行研究は、このNEAとAFTの対立に加えて、教員団体交渉の確立期において展開された、学校管理職、教育行政官、教育委員会の諸団体間の教員団体交渉をめぐる方針や対立点を分析しておらず、そのため、結果的にもたらされた親や住民と教員団体との対立状況を総括して、これを「民主性vs.専門職的官僚制」という図式によって説明している。しかしながら「専門職的官僚制」として一枚岩的にとらえられてきた一般教員、学校管理職、教育行政官、教育委員会の諸団体間においては、教員団体交渉をめぐる鋭い対立が存在したのであり、一律的な制度に収斂し得ない多様な論点が形成されていたのである。この点については、米国の教員組合研究の第一人者であるリーバーマンとモスコウ（Lieberman, Myron, and Moskow, Michael H.）が^⑧、NEA内部においても教育行政官団体、管理職団体などをはじめとする傘下団体とNEA自身の政策との間に対立があることを指摘しており、教員団体交渉をめぐる論点にも言及している。しかしながら、この研究成果が出版された1966年当時の諸団体においては、教員団体交渉をめぐる方針が明確に定まっていなかったため、これらの対立構造を分析する上では、その後に展開された教育諸団体の方針をも含めて議論する必要があるといえるだろう。

本稿は、こうした教員団体交渉の確立期に教育関係諸団体によって形成された教員団体交渉をめぐる方針を分析することによって、「民主性vs.専門職的官僚制」という図式では説明し得ない、教員団体交渉をめぐる対立構造を明らかにすることを目的としている。よって以下では、第一に、1962年のニュー・ヨーク市における団体交渉協約の締結という歴史的な事実のもとに、NEAがそこで如何なる方針の改革をはかったのかを分析する。また第二に、NEAとAFTの双方において展開された「専門的折衝」と「団体交渉」をめぐる争点について、NEAのガイドラインとそれに対してなされたAFTの批判を分析することで、教員団体交渉制度の確立期に展開された双方の立法論の特色を考察する。さらに第三には、産業労働運動との共同関係の中で団体交渉を推進するAFTが、NEAに対して如何なる運動を展開していたのかを、学区レベルのAFT支部の活動をもとに分析する。そして最後に、学校管理職、教育行政官、教育委員会などの諸団体の教員団体交渉に関する方針を分析することによって、「専門職的官僚制」として一枚岩的に総括されてきたその内部において、如何なる

対立が存在していたのかを検討する。

1. 教員団体交渉制度の成生とNEAの対応

1962年のNEA代表者会議における「ターニング・ポイント」^⑨と題された事務総長（Executive Director）のカーによる演説は、その論題のとおり、NEAとAFTの教員団体交渉をめぐる競争時代の始まりを象徴するものであった^⑩。当時、全米約200万人の教職員のうち、NEAに所属する教員はその約半数にのぼり、州・地方支部の組合員数を含めた場合には約90パーセントの組織率をNEAが擁していたのに対して、AFTはわずか8パーセントの組織率をもつにすぎなかった^⑪。にもかかわらず、この演説において、カーはAFTをはじめてそのライバル団体として認識したのであり、これに伴う組織的な改革の必要性を訴えたのであった。その様子はカーの演説の次の一節にみることができる。「NEAはその長い歴史においてその政策が、厳しくそして時に辛辣な批判をうける場面が多くあった。しかしながら、相当な範囲と力をもった勢力が、NEAを崩壊させるようなものとして登場したのははじめてのことである。このことこそが1962年におけるターニング・ポイントなのである」^⑫とその危機感を表明するのであった。

NEAにこのような認識をもたらした直接的な要因は、2度のストライキを経て、1962年6月1日に締結されたニュー・ヨーク市における団体交渉協約にみることができる。NEAのニュー・ヨーク市支部は、この交渉協約の締結以前になされた交渉代表を決定する選挙において、もともとの数的優位にもかかわらず、AFTの支部であるUFT（United Federation of Teachers）に大敗を喫することとなったのである。当時、ニュー・ヨークには公立学校教員の団体交渉に関する州法が存在していなかったため、形式的にはニュー・ヨーク市教育委員会が自主的に教員団体を交渉代表として認定するという形で団体交渉が導入されたのである。そしてニュー・ヨーク市における団体交渉は、民間部門の労使関係に適用されている全国労働関係法（NLRA）の法理である排他的代表制（exclusive representation）を採用することとなった。後に詳しくみるように、この法理は選挙によって多数票を得た教員団体が、その所属にかかわらず、その学区全体の教員を代表することになるため、それに破れた団体は、教育委員会との交渉権を持たないがゆえに、その活動を圧倒的に制約されることとなるのである。ゆえにこの代表選挙は、ニュー・ヨークにおいてNEAとAFTのいずれの支部が生き残るのかという重要な意味をもっていたのであった。選挙前、UFTの組合員数が約2400人であったのに対して、NEAの支部は実に約12000人の組合員数を擁し、学区全体の84パーセントを占めていた。しかしながら選挙の結果、約2万人の教員がUFTに投票し、NEAの支部は約1万の投票を集めるにとどまったのである^⑬。この代表選挙によって、NEAはAFTに対する脅威をはじめて認識したのであり、AFTは組織率における不利を乗り越えてNEAを打破する方途を見出したのであった。

しかしながら、このNEAの脅威は、団体交渉代表をめぐるAFTとの競合のみに向けられていたのではなかった。NEAはニュー・ヨーク市の団体交渉をめぐるAFTとの競合において、産業労働運動の公教育部門への進出という事態に遭遇したのである。すなわち、ニュー・ヨーク市におけるAFT

の勝利の背景には、民間部門の労働組合からの人的・財政的援助が大きく寄与していたのである。例えば、AFL-CIOの一部門である産業組合部門（Industrial Union Department）からのUFTへの援助は約385万ドルにものぼり、AFT本部からうけた援助金の約5倍の資金が支払われたのである。さらにこの他にも、UFTは自動車労働連盟（United Auto Workers of America）や、国際技術者協会（International Association of Machinists）など、民間の労働組合からの資金援助を受けていたのである¹⁴⁾。

これらのAFTに対する産業労働組合からの援助の背景には、当時の工場労働の機械化に伴うブルー・カラー労働者の減少と、AFL-CIOの組織率の低下という状況があった。1956年から1962年にかけて、AFL-CIOはその組合員数を実に約90万人減少させたのである¹⁵⁾。一般産業部門での組合員数の頭打ち、次の組織化の対象としてホワイト・カラー層を対象としたのであり、公立学校教員の組織化は、まさにその新たな戦略の突破口とされたのであった。「未来における組合運動の成功のためには、ブルー・カラー労働者と同様に、ホワイト・カラー労働者を組織しなければならない」¹⁶⁾とも指摘されたように、当時のAFL-CIOにとって、その存続はホワイト・カラー労働者、中でも教員をも含めた官公労働者を如何に組織化するかという点に委ねられていたのである。職業別にみれば、公教育部門はホワイト・カラー労働者の中でも組織化されている割合が非常に低い分野であり、組織化の潜在性を高くもつ領域であった¹⁷⁾。さらには、当時約200万人いた教員のうち、60万人は大都市学区に集中していたため、ニュー・ヨーク市における学校教員の組織化と団体交渉協約の獲得は、AFL-CIOにとって重要な課題となっていたのである。

大都市部の組織率を維持することは、NEAにとっても重要な意味をもっていた。ゆえに、ニュー・ヨーク市の事例にみられるような産業労働運動の公教育への進出は、NEAにとって大きな脅威となったのである。カーはこれらの労働運動の教育への進出に対して、「その活動は絶対的に正当性をもちうるし、非常に建設的なものであるかもしれない。しかしながらそのような団体との同盟は、アメリカ社会における教師と公立学校の働きと共存しえないのである」と、教員団体の目的が労働運動に収斂されるべきではないとして、産業労働組合からの独立性を主張するのであった。

また、同年のNEA代表者会議においては、民間部門における一般的な手法である団体交渉（Collective Bargaining）への対抗として、「専門的折衝」（Professional Negotiation）という用語がNEAにおいてはじめて公的に使用される。カーは、「もし教育委員会が専門職と共同する責任をもつものであるならば、彼らの職員とともに行われる明確に定義された専門的折衝の方策を採らなければならない」¹⁸⁾と、公教育領域における独自の手法として専門的折衝こそが行われるべきであることを主張する。この1962年の代表者会議において採択された専門的折衝に関する決議においては、まず、「NEAは、民主的に選出された代表が教育的手法を通して、給与やその他の専門職的サービスの条件を含めた共通の関心事について、その政策決定に参加する権利を専門職団体がもつことを主張する」と、各地方支部の専門的折衝の権利を規定する。さらには、「専門職的な基盤をもとにした合意点の形成や相互の協約の追求においては、教育委員会の権力の恣意的な発動や、教師によるストライキが避けられなければならない」と、ストライキ禁止の方針を示している。さらには、教

育委員会と教師との関係の共同性を強調して「教育委員会は民間の利用者ではなく、教師は民間の被用者ではないのである。両者は、コミュニティの全ての人々とグループの子どもに最善の教育を提供するという共通の、分離し得ない関心をもっているのである」と、専門的折衝が民間の労使関係とは異なる関係性の中で行われるべき事を規定している⁹⁹。

また、ここにみられるように、1962年の時点においてNEAはストライキを禁止する方針をとっていたことから、これに変わる交渉の行きづまりの際の教員側の手段として、「専門的サンクション (Professional Sanction)」という概念を採用しており、以下のような決議を採択している。すなわち「NEAは、学校の福利に有害な効果をもたらす非倫理的あるいは恣意的な政策や実践を防ぐために、専門的サンクションが発動されなければならないと考える。このサンクションは、専門職団体による十分に規範化された活動のためにあるのである」¹⁰⁰とこれを規定する。具体的にはストライキにみられるような就業義務の放棄によってではなく、契約更新の拒否や、課外活動における職務の拒否、さらに交渉相手である教育委員会の悪評を世間に知らしめるという行為によって交渉の行きづまりを打開しようとするものである¹⁰¹。

このようにNEAはAFTの団体交渉に対抗する形で、専門職的折衝ならびにサンクションという極めて消極的にみえる戦略を採用したのである。この背景には、NEAがその組織構造において、一般教員だけでなく管理職、教育行政官、教育委員などもその構成員とし、関係諸団体をその傘下団体としていたため、一般教員の利益を全面的に代表するようなAFT型の手法をとることはできなかったという内部事情があった。また、当時のNEAにおいては、85あった執行部のポストのうち、一般教員はわずか15のポストに就いていたにすぎず、さらには1857年の発足以来、その100年間の間にNEAの会長を務めた総勢97名のうち、一般教員はわずか10名のみが会長職に就いたにすぎなかった¹⁰²。この管理職や教育行政官による組織的支配が、AFTをして、NEAを「御用組合 (company union)」と呼ばしめる要因ともなっていたのである。ゆえに、一般教員の利益を全面的に代表するAFTに対して、NEAは学校管理職や教育行政官の利益をも代表せざるを得ない複雑な組織構造を有していたのであり、このことが、専門職的折衝にみられる消極的な戦略をNEAに採らせたのであった。

実際に、傘下団体であるアメリカ教育行政官協会 (American Association of School Administrators) との共同審議会として設立されたNEAの教育政策委員会 (Educational Policies Commission) の見解においては、教員団体が産業労働組合と同様の手法を使用することに対する懸念が強く示されている。そこでは「労働組織は公教育の発足に強固な支援を与えてきたのであり、この支援が衰えないことが望まれる」としながらも、「これらの手法は教育現場において適切でない」と、民間部門と公教育部門との違いが強調される¹⁰³。そして「教育における専門職団体の主たる目的は、教育者の仕事における卓越性を増進させ、民衆の支持を得て、構成員の利益を守り向上させることである……これらの目的は組織が独立していない限り、また組織が一般教員、行政官やその他の教育者達の統一性を増進させるものでない限り達成されるものではない」¹⁰⁴と、一般教員と行政官との一体性が強く主張されるのである。すなわち、「労働団体に加盟することによって教員団体は

独立性を犠牲にする……これらは、行政官や教育委員を教師のパートナーではなく敵対者とみなすことによって、専門職としての統一性を犠牲にするものである」⁹²と、一般教員と教育行政官の双方を構成員とするNEAが、産業労働運動の手法を持ち込むにことによって崩壊される懸念が示されるのであった。

NEAにおける専門的折衝とサンクションという戦略は、NEAが管理職や教育行政官をその構成員としてきたことを背景として形成されたものであった。それは、ニュー・ヨーク市における団体交渉協約の締結という歴史的な事実のもとで、既存の組織構造を維持しながらも、一般教員の利益を如何に代表するのかという葛藤の中でつくられた戦略であったといえるだろう。ゆえに、教師の労働条件の向上という観点からみて極めて消極的にみえるこれらの戦略は、一般教員の利益を全面的に主張するAFTからの攻撃対象となるのであり、さらにAFTの運動を活性化させることとなるのである。のちにNEAはこの戦略自体をあらたに変革していくわけであるが、NEAが産業労働運動とは別の手法において、教師の労働条件向上の方途を模索していた点は注目される点である。以下では、その具体的な中身について、NEAの主張する専門的折衝と団体交渉の立法論上の相違点を中心に検討する。

2. NEAとAFTの教員団体交渉をめぐる立法論の分析

(1) NEAの「専門的折衝」論

NEAにおける専門的折衝（Professional Negotiation）と、AFTによる団体交渉（Collective Bargaining）における違いは、その根本において、民間部門における労使慣行や一般労働法をどこまで公教育部門に導入するのかという点にみることができる。すなわち、民間部門の労働者は、1935年に制定された全国労働関係法（National Labor Relations Act；以下、NLRA）によってその労働基本権が保障されてきたのであるが、教員をふくめ連邦、州、地方のすべての公務員は、この連邦法から除外されてきたのである。ゆえに、公教育部門における労働法制を形成する場合に、民間部門における一般労働法の法理をどこまで適用するのかという点に、NEAとAFTが主張する専門的折衝と団体交渉の争点があったといえる。そしてそこには、両者の構想する教育労働法制の立法論上の相違点をみることができると同時に、それらを要請する背景としての組織的な特色をみることができるのである。

NEAは1962年に採択した専門的折衝の決議にもとづき、翌年にこれを運営するためのガイドラインの草案を作成している。そこではまず「教育委員会とその専門職員との関係は、ビジネスや産業における典型的な労使関係とは異なるのである」⁹³としながら、「専門的折衝の概念は、NEAの地方支部が教育政策の作成において新たな、そしてより重要な役割をもつことを意味する」⁹⁴とこれを規定する。ここではまず、民間部門における労使関係とは異なる公教育部門の特殊性が強調されるとともに、専門的折衝を通して、NEAの地方支部が学区の教育政策決定過程に参入することがその目的とされるのであった。ゆえにその交渉領域としては、教師の給与や労働条件に限らず、あらゆる政策事項を交渉の対象とし、教師の専門職としての地位を高めることが目指されていた。NEAのガ

イドラインは、折衝の内容について以下のように説明している。すなわち、「地方の専門職団体と地方教育委員会の共有する関心事は、子どものためのより良い学校やより良い教育を達成するという広範な目的に含められるものである。そこには、専門職員を雇用する際のスタンダードの設置、学校制度に対する地域の支援、職員の研修、学級規模、教師の移動、人事計画、給与、労働条件、学校制度内における交流なども含められる。これらの全てあるいはそのほとんどは、専門的折衝の対象となるのである」⁹⁸と、教育政策への全領域的な関与が目指されるのであった。また、これらの教育政策への参加を表明しつつも、教育委員会の権限については一定の配慮を示している。そこでは、「教育問題の共同的な解決に資することが、法的権限を放棄することではないことを教育委員たちは認識しつつある。このような認識は、教育事業の成功において善良な職員間の関係性が重要であるという認識に根ざしている」⁹⁹と、専門的折衝は、教育行政と教員との共同関係を前提とするものであり、民間部門における労使関係とは異なることが繰り返し強調されるのであった。

また、このNEAのガイドラインにおいては、専門的折衝とAFTの主張する団体交渉の違いが説明されており、「地方支部の指導者たちは、専門的折衝と団体交渉との違いをそのメンバーのみにではなく、教育委員会、そしてある場合には地域に説明できるように準備しなければならない」と指摘し、これを以下のように説明している。

そこでは、第一に、専門職的折衝の特色として、主にNLRAを中心として形成されてきた民間部門の労働法理ならびに労働判例からの自律性が主張されている。すなわち、「労働法は、民間の雇用において扱われるものであるから、公立学校ならびにそこでの問題に言及することなくつくられた判例や労働法に教師と教育委員会が巻き込まれることはよろしくない」¹⁰⁰と、AFTの団体交渉が一般労働法を前提とした制度であり、これを公教育部門に適用することが、公教育制度の特殊性をふまえるものではないとしてこれを批判する。ゆえに、専門的折衝においては、一般労働法における制度的慣行や先行判例をそのまま公教育に適用するのではなく、独自の制度と手続を用いることが求められる。ゆえに、専門的折衝の概念は、NLRAを中心とした一般労働法理とは独立した交渉制度を確立しようとしている点に、その制度的な出発点があるといえる。

また第二に、専門的折衝は全ての教職員をその対象として含んでいることが、団体交渉との違いとして主張される。「専門的折衝は、専門職の全てのメンバーを含むものである。団体交渉の下で監督職（supervisor）は、法による保護から除外されるのである。われわれの専門職のメンバーである監督職教員や管理職は、この『監督職』となるのであり、もし教育専門職が労働法のもとにおかれるならば、かれらは保護を受けることができないのであり、交渉を行っている集団から排除されるのである」¹⁰¹と、一般労働法の公教育への適用は、教育専門職内の分裂を起こすものであることが主張されるのであった。

実際に、NLRAにおいては、監督職は被用者（employee）から除外されており、同法による労働基本権の保障を受けることができない¹⁰²。またNLRAによれば、「監督者とは、使用者の利益において、他の被用者の雇用、転任、停職、レイオフ、解職、昇進、解雇、配属、報奨、懲戒に関する権限を有し、あるいは他の被用者を管理し、あるいは彼らの不服申立を調停し、もしくはそれらの行

為を勧告する責任を有する者をいう」⁹³と定義されており、そこでは教育行政官だけではなく、校長などの学校管理職もまた、除外対象としての監督職に該当する可能性が示されるのであった。ゆえに、これらの管理職を多くその構成員としているNEAにとって、一般労働法理を前提とする団体交渉の導入は、一般教員と監督職に該当する教員との間に組織的な亀裂を生む可能性をもつものであった。

さらに第三には、専門的折衝は、事前協議などをはじめとする専門的な手法を通じた教員団体と教育委員会との多様な関係を用いることがその特徴として示されており、そこでは同時に、一般労働法を基礎とする団体交渉における単一の労使関係が批判されるのであった。すなわち、NLRAにおいては、被用者の選挙によって選出された交渉代表が、その団体への所属の如何を問わず、代表選挙への投票権をもつすべての被用者を代表するという制度が採用されているため、その関係は団体交渉関係に一本化されているのである。NLRAが「団体交渉の目的のための適切な単位の被用者の過半数によって、団体交渉の目的のために指名または選出された代表者は、団体交渉の目的のもとに設定されたその単位の全ての被用者の排他的代表（exclusive representative）となるものとする」⁹⁴と規定するように、使用者が選出された代表以外の者と個別交渉を行うことはNLRAにおいて否定されているのである。ゆえにNEAは、一般労働法を公教育に適用する場合、教員団体と教育委員会の関係が団体交渉という単一の関係にとどめられることを批判したのである。すなわちNEAは「専門的折衝において、NEAの支部の代表と行政職員は提案を協議し、予備協約を結ぶこともできるのである」としながら、「団体交渉は、これらの手法を全て回避するものであり、または教育委員会を『管理者の代理人』あるいは『交渉』の担当者という単一の役割に追いやるものである」⁹⁵と、AFTの主張する団体交渉の形式的な労使関係を批判し、専門的折衝においては、教育行政官との協議を通じた共同的な手続が採用されることを主張するのであった。

第四には、第二の特色と関わって、専門的折衝においては、全ての教職員が分裂させられることなく一体となった交渉を行うことができることを主張している。すなわち「専門的折衝において、教育委員会によって雇用されている職員は、教えている学年や教科によって分裂させられることはない」ことが示されており、ここでは主に、NLRAに採用されている「交渉単位（bargaining unit）」の扱いが問題とされている。先のNLRAの排他的代表制の規定にみられるように、交渉単位とは、使用者と団体交渉を行うための代表組合を選出する基礎となる単位であり、交渉代表に選出された組合は、その交渉単位内の全被用者を代表することを意味する。したがって、交渉単位に含められる被用者は、効果的な交渉を行うために、より近い利益を共有することが求められるのであり、結果として被用者間に多くのセグメントをつくる可能性が伴うのである。また、NLRAが監督職をその適用範囲から除外しているように、この法理を採用する場合、校長などの管理職は当然にして、一般教員の交渉単位から除外されることとなる。

NEAにおいてはさらに、この法理が適用された場合に、一般教員のなかでも学年や教科によって交渉単位が形成され、教職員全体の統一性、ひいてはNEAの組織的な統一性が崩されることが懸念されている。このガイドラインにおいては、実際にAFTによって一般の高校教員が小・中学校の教

員と分断され、さらに高校教員においても一般教員と職業訓練教員とがそれぞれ別々の交渉単位として代表された事例が紹介されている³⁰⁹。ゆえにNEAは、業種によって異なる交渉単位を求める一般労働法理とは異なり、これらの教職員全体を包括する交渉の仕組みを求めたのであり、教育専門職の一体性が専門的折衝の特色として主張されるのであった。

第五の特色は、交渉の行き詰まりの際の解決手段として、専門的折衝が教育的手法（educational channel）を用いるのに対して、団体交渉は労働的手法を（labor channel）用いることがその相違点として示されている。民間部門においてはNLRAによってストライキを含めた争議行為が保障されているが³¹⁰、NEAはストライキ禁止の方針を採っているため、交渉行き詰まりの際に、如何なる機関が如何なる手法によってこれを管轄するののかという問題が重要な意味をもっていた。一方、AFTは当初からストライキを支持し、1964年には正式な決議も採択しているが³¹¹、その後各地で制定された教員の団体交渉に関する州法のほとんどがストライキの禁止を規定していたため、それはあくまで最終的な手段とされていた。ゆえに、交渉行き詰まりの際の仲裁はAFTにおいても重要な意味を持っていたのである。ここで具体的な争点となっていたのは、交渉行き詰まりの際に、AFTが州の労働委員会などの労働関係機関をその仲裁者として主張するのに対して、NEAは州の教育省を仲裁者に指名しているという点である。NEAのガイドラインは「民間の労使間における紛争の実例は、理論的に公教育において適用できない」としながら、「専門的折衝のもとでの仲裁と不服申立の手続は教育的な手法を通して形成される。団体交渉の手続のもとでの不服申立は、産業部門の雇用における広範な実例とともに、既存の労働的な手法を通して行われるのであり、それが教育専門職に課せられるのである」³¹²と、教育においては独自の手続を形成する必要が述べられる。ゆえに公教育における交渉行き詰まりの解決は、労働機関を通してではなく、教育機関を通じて行われるべきことが主張されるのであった。

このように、NEAにおける専門的折衝の概念を総括するならば、それは一般労働法からの自律的な、教育独自の制度を構築することにその本質があったのだといえる。そこには教育の固有性、特殊性を前提としながら、一般労働法理とは異なる教育労働法制の立法論を展開していたことが窺える。また、教育者が一般労働者と一体化することは、その専門職性を弱めるものであると認識されたのであり、一般教員の労働条件の向上を課題に据えながらも、公教育分野の特殊性をふまえた上で、教員団体—教育委員会の関係をどのように形成するのかという課題が示されていたといえよう。

一方、こうした専門的折衝論の背景には、NEAの組織的な構造、すなわち学校管理職や教育行政官などをその構成員としていることが深く関係していたのも事実である。すなわち、上述したように、一般労働法が前提とする労使関係を公教育において持ち込むならば、それはNEAの組織全体の崩壊を招く恐れが認識されるのであり、逆に監督職をも含めた交渉単位を形成することができれば、それはAFTに対して大きなアドバンテージを得ることもなり得たのである。当時、NEAの法律顧問を務めていたウォレット（Wollett, Donald）は、より大きな交渉単位を形成することが、学区教育委員会に対して大きな圧力をかけられることを理由に、「交渉単位ははできる限り広範に設定されるべきである」との主張をしている。しかしながらそこでは、「交渉単位を断片化する試みは、代表選

挙に勝つための可能性を最大化するためのゲリマンダーをつくろうとする相手団体の試みであるから、却下されるべきであろう」と、AFTを明確に意識しながら、団体交渉単位の包括的な運用を主張するのであった。

また、交渉の行き詰まりにおいて、州教育省をはじめとする教育機関にその仲裁をもとめることは、教育行政官を構成員とするNEAにとって有用なルートとなり得たのであり、また逆に、労働機関にこの機能を明け渡すことは、一般労働組合と密接な関係をもつAFTに対して、劣勢に甘んじることを意味したのもであった。総じていうならば、一般労働法理にもとづく交渉制度の設立は、被用者としての一般教員を全面的に代表するAFTを優勢にさせるものであったのであり、ゆえにNEAは、教育行政官や学校管理職などをも包摂しうべき公教育分野に独自の交渉制度を設立することで、自らに有利な運動を展開しようとしていたとみることができる。

(1) AFTの「団体交渉」論

NEAの専門的折衝の特色を一般労働法からの独立という点にみるならば、AFTの主張する団体交渉（Collective Bargaining）からはどのような特色がみられるであろうか。AFTは、団体交渉の目的を「労働条件と教育政策の策定における参加の拡大」としているように、給与や労働条件に限らない、教育政策事項をも含めた全面的な団体交渉を求める点ではNEAと一致していた⁴⁰⁾。しかしながら、NEAに主張される団体交渉批判と専門的折衝論に対しては以下のような反批判を展開する。

第一に、AFTは、NEAの展開する「民間部門vs.公共部門」という対立概念に対して批判をなげかけている。そこでは「AFTは、一般労働組合に加盟していること、あるいはその組合の手法を用いることを弁解するものではない。むしろAFTはこの理解に組織を強化する主たる根源があることを見出している」と、一般労働運動との関係性が教員団体に積極的な影響をもたらすことを主張する。そして「AFTは、公共部門と民間部門における雇用との対比を却下する。団体交渉は、公共部門と民間部門、専門職と技術職、マニュアル労働のすべてのタイプの被用者の相違のもとに形成されたのである」としながら、「その両者には相違があるものの、類似性の方がより重要である」と指摘し、民間部門における一般労働法理が、公共部門においても有効であることが主張されるのであった⁴¹⁾。また、各州で制定されている公務員を対象とする労働法に言及しながら、「それらは民間の雇用に関する法律の最も良い部分を組み入れながら、公共部門の被用者独自の特色に対応する特別な条項を考案しているのである」⁴²⁾と、団体交渉が必ずしも、一般労働法の公共部門への全面的な移行ではないことを指摘している。NEAが専門的折衝について、一般労働法からの独立を主張したのに対して、AFTは、一般労働法を基礎にしながらも、それは公教育の特殊性を鑑みながら修正することが可能であるとの戦略をとっていたことがみうけられる。いわば、民間部門の労働組合と密接な関係をもつAFTにとって、その慣行を公教育部門に取り入れることは、その運動を優位に進める上で重要な意味をもっていたといえるだろう。

また第二に、NEAが監督職や教育行政官をも専門的折衝の対象としていることに対してAFTは反批判を投げかけており、「団体交渉は、十分な雇用条件について使用者と交渉を行うという目的のた

めに、実質的に仕事上の義務と責任の類似する被用者が、交渉単位を形成することをもたらすものである」としながら、監督職や教育行政官が団体交渉単位から除外されるべき理由を以下のように説明する。第一に「かれらは雇用関係において管理者を代表するものである」とし、第二に「かれらが交渉単位に含められたならば、その監督権限ゆえに、不当な影響をあたえる傾向にある」と、NLRAにみられる監督職除外の法理を支持する。また、「もし監督職と行政官が被用者として扱われるのであれば、かれらは自らの交渉単位を形成できるであろうし、また、そうしなければならない」と、NEAが包括的な交渉単位を主張したのに対して、AFTは教育行政官、監督職が一般教員とは異なる交渉単位を形成すべきことを主張するのであった⁴³。

さらに第三に、教育行政官との事前協議にみられるような、NEAの主張する「専門的手法」について、AFTは、これを教育委員会と教員団体の双方の利益を代表する「二重の役割 (dual role)」を教育長に与えるものとして批判している。すなわち、「教育長の二重の役割は、依存とパターンリズムの契機となるのであり、これが多くの場合、『専門的手法』を利用することを意味している」と、教育行政官と教員団体との接触が、逆に教育行政官の権限を強化することにつながるものが主張される。したがって「団体交渉によって付与される教育長の人事における管理者としての役割は、専門的折衝によって付与された二重の役割よりも現実的であり、正当な手段であるといえるだろう」と、教育長を管理者の代表として位置付け、労使関係を明確化することが、双方の利益を忠実に代表するものであることを指摘するのであった⁴⁴。ゆえに、「AFTは『アンチ行政』の団体なのではなく、単に、そして明白に『教師のため』の団体なのである」⁴⁵と、AFTが被用者としての一般教員の利益を代表するものであることが改めて強調される。ここでは、NEAが一般教員と教育長との一体的な関係性を主張したのに対して、AFTにおいてはむしろ両者を労使の関係に区分することが健全な関係をもたらすと指摘されたのであった。いわば、AFTは交渉代表以外の被用者との個別交渉や事前協議を不当労働行為とする一般労働法の法理を公教育部門に適用しようとしていたことがみうけられる。

第四の問題として、AFTは団体交渉が一般教員を分裂させるものではないことを主張する。NEAのガイドラインにおいては、高校教員が、小・中学校教員と区分され、さらには高校においても一般教員と職業教育教員とが分けられた事例が紹介されていたが、これについてAFTは、「第一の事例は、AFTの支部と高校教員が、全ての教員を対象とした給与の交渉を行っている際に、NEAの支部がこれを無効にしようと試みたことによる」とその区分の理由を説明する。また、高校教員内での分裂については「職業教育高校には独立した教育委員会があったのであり、もし交渉単位が非職業教育の教員をも含めていたならば、交渉単位は2つの分離した使用者を対象としなければならないのであった」と、団体交渉が教職員の分裂を本質的な目的としているのではないことを主張する⁴⁶。ゆえに「AFTは、教員が被用者として、かれらの独自の使用者と集団的に交渉することを奨励するものであり、このことは教育条件、専門職の地位、教育の質を向上させる方途でなのである」⁴⁷と、教員それぞれの要求と利益に沿って交渉単位を形成することが、包括的な交渉単位よりも教員にとって有益であることを主張するのであった。

第五に示されるのは、NEAの主張する教育的手法を通しての交渉行行き詰まりの際の解決方法についての問題である。NEAが公教育における独自の手続と実例の必要性を主張するのに対して、「なぜ、州の〔労働機関の〕仲裁者よりも教育行政官の方が仲裁に向いているといえるのか」と疑問を呈する。そして「州のあるいは地方の雇用関係委員会で働く仲裁者は、全てのタイプの雇用問題を扱ってきた経験を持つのである……教育者はかならずしも仲裁者ではないのである」と、教育においても労働機関を通した仲裁の方がより有効であることを主張する⁴⁸。ゆえに、AFTにおいて交渉行行き詰まりの解決は、教育的手法によってではなく、労働的手法を用いることが主張されるのであり、公教育における紛争もまた労働機関によって管轄されるべきことが求められるのであった。

このように、AFTにおいては、一般労働法、あるいは産業労働運動からの独立を主張するNEAへの批判が行われるのであり、これらの一般労働法理を基礎におくことが、教員の労働条件ならびに専門職性を向上する上でも有効な手法であるとされたのであった。1964年から1968年までAFTの会長を務めたコーゲン（Cogen, Charles）が、組合主義（unionism）と専門職主義（professionalism）を対立的にとらえる構図を批判しながら、「団体交渉という新たな段階に入り、組合が仕事の条件における確固たる発言権を持ったとき、それは専門職主義の原初的な段階なのである」⁴⁹と主張したように、AFTにおいては「専門職主義の基礎としての組合主義」という論理が示されるのである。ここには、NEAが産業労働運動からの自律性を保つことで専門職としての地位を保持しようとしていたのに対して、AFTは産業労働運動との関係を前提としながらその手法を基礎とすることで専門職性を形成しようとしていたという、二つの相反する「専門職」論をみることができる。これが教員団体交渉の確立期において、両教員団体から示された教育専門職論の特色であり、NEAとAFTの方針の根本的な相違であったといえる。

また、AFTの団体交渉に関する立法論の特徴として、第一に、NEAが一般労働法理からの公教育部門の独立を主張したのに対して、AFTは一般労働法を基礎にしながら、それを公共部門の特殊性に鑑みながら修正するという、限りなく一般労働法理に近い戦略をとっていたことがあげられる。すなわち、AFTにおいては、むしろこの一般労働法の基本的な枠組みを公教育に適用することが、教員の権利を守るものとされ、教員団体と教育委員会—教育長との健全な関係性を形成するものとみなされたのである。さらに第二に、AFTにおいては、民間部門に対する公共部門の特殊性については認識されているが、公共部門に対する公教育部門の特殊性は捨棄されているという点に特徴をみることができる。いわば一般公務員と学校教員は同じ公共部門の被用者とみなされたのであり、公教育部門の特殊性は民間部門に対する公共部門の特殊に包摂されたのであった。すなわち、AFTは、AFL-CIOが公共部門におけるホワイト・カラー労働者の組織化に熱心であったことから、各州における公共部門の労働法制を形成する場合も、全ての州自治体の公務員が包摂される立法を求めたのであった。AFL-CIOを中心とする産業労働運動との団結を掲げるAFTにとって、民間の一般労働法理を公共部門全体に適用することは、民間部門、公共部門、そして公教育部門における一体となった労働運動を展開する上で欠かせない要素とされたのである。

ゆえにNEAの専門的折衝とAFTの団体交渉をめぐる論争は、一般労働法理を前提としながら公教

育という特殊な分野における労働法制を如何に形成するのかという立法論の相違にその本質をみることができる。そしてAFTは、こうした一般労働法理を背景とする団体交渉を通して、よりラディカルな運動を全米各地に広めようとするのであった。

3. AFTの団体交渉戦略

ニュー・ヨーク市における教員団体交渉協約の締結によってその勢いを増しつつあったAFTは、上にみてきた団体交渉の方針のもとに、全米各地においてもその運動を確かなものにしようと努力を重ねたのであった。これらの運動はNEAを直接的な攻撃対象として進められていくのであり、両者の競合をより激しくすると同時に、NEAがAFTの運動方針へと接近する直接的な要因となったのである。

当時UFTの会長であったコーゲンが、団体交渉の普及を目的にデトロイトで行った演説は、NEAに対する挑戦を明確に宣言するものであった。そこでは、「団体交渉への闘いを語る上で、我々はある集団、すなわち教師達のためにと主張しながら、教師達を間違った形で代表し混乱させ、分離させている団体について言及しなければならない」という表現でNEAを批判すると同時に、「我々は監督職によって支配されているNEAに対して、今までにない挑戦をしている。そして我々の組合は、NEAやその周辺にある州や地方の非組合団体による直接的な攻撃と挑戦を受けているのである」と、これまで組織率でも運動面でも圧倒されてきたNEAに対する挑戦と、両者の競合時代の到来を宣言するのであった⁵⁰。

さらに、ニュー・ヨーク市における教員団体交渉において採用された排他的代表制について言及し、「排他的な交渉権は、被用者の支持獲得のために行われる他の団体との競争をなくし、協約期間における労働条件を安定させる」とその意義を主張しながら、交渉代表選挙を通じた勢力拡大を目指そうとするのであった。さらに、コーゲンはニュー・ヨーク市における勝利の大きな要因として産業労働運動の展開についても言及し、「教師達の未来は労働運動にかかっている」と述べると同時に、ニュー・ヨーク市における成功は、ホワイト・カラー層の組織化が可能であることを示した事例であることを主張する。そして、学校教員たちを「アメリカの未来の労働運動をになっている領域」と位置づけ、産業労働運動と学校教員との関係性が重要となることを主張するのであった⁵¹。このように、教育行政官や管理職団体との間で折衷的な戦略を採らざるを得なかったNEAに対して、AFTは教員の労働条件向上を全面に押し出しながら、産業労働運動との提携のもとに組織の拡大をはかるのであった。

こうした運動方針のもとに、AFTはニュー・ヨーク市以外の全米各地においても団体交渉を通じた運動を展開していくのであるが、そこでは決して教員の給与や労働条件の向上のみが、その運動目的となったわけではなかった。すなわち、AFTの地方支部は、ニュー・ヨーク市で採用された排他的代表制をその後も採用することでNEAを攻略するという運動を展開していったのである。例えば、デトロイトにおいては上のコーゲンの演説に鼓舞されて、ニュー・ヨーク市の交渉協約締結の2年後に協約を獲得することになるのであるが、その過程においては排他的代表制を通じたAFTの

団体交渉戦略をみることができるのである。

AFTのデトロイト支部であるデトロイト教員連盟（DFT）は1963年5月に、排他的交渉代表の選挙を請願する6700人の署名を教育委員会に提出するが、デトロイト教育委員会は州法が教育委員会と単独の組織との協約を禁止していることから、団体交渉協約がこの規定に抵触するとしてこの請願を棄却する⁶²。教育委員会はこれに代わる教員団体との団体交渉プランを採択するが、DFTはこれを却下する。問題の争点となったのは、教育委員会の提示した「比率代表制」（proportional representation）であった。デトロイト市教育委員会のプランは、DFTとそのライバル団体であったNEA支部のデトロイト教育協会（DEA）のどちらを代表とするかについて選挙を行い、教員代表委員会（Teachers Representative Committee）の11人のメンバーを、選挙の得票率に応じて各団体が選任するというシステムを採ろうとしたのである。これに対して、DFTの会長は「選挙を行うことについては同意するが、多数の投票を得た教員組織が交渉を行うべき」として多数派による排他的代表権を要求する⁶³。

このため教育委員会は、教員団体交渉についての参考投票（advisory vote）を行うことを決定し、教育委員会の提出した質問票にもとづいて、学区の教員は、①従来通り、DEAとDFTの双方と教育委員会が教員の問題について相談する方式、②教育委員会から提案された比率代表制、③単独の組合が全ての教員を代表する方式、のいずれかに投票することが求められた。DFTは組合員に対して③の方式への投票を求めるとともに、1964年4月に開催される教育委員会の例会において参考投票の結果が認めなかった場合に、翌日にストライキを行うことを決定する⁶⁴。参考投票の結果、過半数の教員が単独組合による交渉を支持したことにより、デトロイト教育委員会は単独の交渉代表を選出するための投票を1964年5月に行う。この代表選出選挙においてDFTはDEAを破り単独の交渉代表として指名され、ついに排他的代表権を獲得するのであった⁶⁵。

ここにみられるように、AFTの運動目的は、単に教師の労働条件の向上や教育委員会の教育政策決定過程に参加することに求められたのではなかった。コーゲンが「我々は団体交渉を排他的交渉代表を決定する民主的な選挙を求めることによって広げてきたのである。そしてこのことによって責任を確たるものとし、比率代表制や共同交渉（Joint Bargaining）、あるいは複数交渉（Multiple Bargaining）による内部での交戦をさせているのである」⁶⁶というように、排他的代表制にもとづく団体交渉権の獲得というNEAとの組織的競合にその運動の焦点があったといえる。1964年のAFT年次総会において採択された決議が「AFTは排他的交渉権が教師と教育委員会を対等にすると考える」、「AFTは比例代表制や共同団体制は教師を分裂させるものと考える」、「AFTは民主的な選挙を通じて排他的団体交渉権を求める」⁶⁷と宣言するように、そこには排他的代表制を通じたNEAへの挑戦が明確に示されていたのである。

ゆえにAFTは、教員給与が比較的高い水準にあったとしても、あるいは比率代表制による教育委員会との協議が行われていたとしても、あくまで排他的代表制を通じた団体交渉を求める運動を展開していった。コーゲンはこうした戦略の成功例として、デトロイトの近隣都市であるディアボーン市を例示しているが、そこでは当初行われていた比率代表制がAFT支部の運動によって排他的代

表制へと切り替えられたのである。

ディアボーン市においては、ディアボーン教員連盟とディアボーン教育協会の双方の代表によって、教員給与、労働条件などの教育政策に関する教育委員会との協議が比率代表制にもとづいて行われていた。ゆえにディアボーンにおける教員給与は全米的に見ても比較的に高い水準にあり、昼食時における休憩や住宅手当なども保障され、労働条件という点からみるならば、ディアボーンの教師達は厚遇を受けていたのである⁵⁹。しかしながらディアボーン教員連盟は、「このシステムは粗野である」としてあくまで単独の交渉代表による団体交渉を求めたのであった。すでに労働条件が向上されている中で団体交渉を要求することは困難であることを、ディアボーン教員連盟自体も認識していたのであったが、「団体交渉は秩序ある手続きなのであり、単独の代表は効果的であるばかりでなく民主的なものであり、さらには教師のための単一の発言を聞くことで、学校制度全体が利益を得るのである」と、そこでは排他的代表制がその有用性ととも主張されたのであった⁶⁰。

1962年の10月にディアボーン教員連盟は、学区教育委員会に対して排他的代表の権利とその代表を選出する選挙の請願を正式に行うが、父母団体や市民団体の反対によって、教育委員会はこれを実現することができなかった。ゆえにこの代替案として、教育委員会は、1963年4月に、教員交渉委員会（Classroom Teacher Negotiation Committee）を設置し、この委員会を教員の代表機関とした。この交渉委員会は、各教員団体の会員数100名につき一人の委員を選出し、この委員の中から選ばれた5人が教育長あるいは教育委員会との交渉を行うものとされたのである。この仕組みにおいてディアボーン教育協会の指名した委員が2名であったのに対し、同学区の多数派であったディアボーン教員連盟は、8名の委員を選出する。その結果、交渉委員会の多数決によって、交渉を行う5名の委員は全てディアボーン教員連盟の指名する委員によって占められたのであり、ディアボーン教員連盟は実質的な排他的代表として学区と交渉を行うに至るのである⁶¹。さらにその直後の1965年には、ミシガン州で教員の団体交渉に関する州法が制定されたことにより、ディアボーン教員連盟は学区の正式な排他的代表として選出されたのであった。

このように、ニュー・ヨーク市における教員団体交渉の成立に伴って広まった各地におけるAFTの団体交渉を求める活動は、決して労働条件の向上や、教育委員会の政策決定への参加ということのみにその焦点があったわけではない。排他的代表制という一般労働法の手法を採用することによって、学区教育委員会との交渉権を独占し、学区におけるNEAの組織基盤に打撃を与えることをその主たる目的としていたのである。こうしたAFTのNEAを明確に意識した運動方針は、両者の競合をより激しいものとしていくのであり、このことが、全米における教員団体交渉の急速な広まりを促すのである。しかしながらその競合は同時に、NEAにAFTを凌ぐための戦略をとらせ、AFTにもNEAを凌ぐための戦略をとらせたのであり、このことが両団体の運動的な類似性を生むこととなるのである⁶²。また、こうした競合は、教育委員会の権限への教員団体の参加をよりラディカルに進めるものとなったのであり、学校管理職や教育行政官からみれば、それは既存の権限を脅かすものとして写ったのであった。

4. 「専門職的官僚制」内における教員団体交渉をめぐる対立分析

(1) 全米中等学校長会の「審議会」案

冒頭にみたように、1960年代における教員団体交渉をめぐる総括は、多くの場合、親住民と専門職的官僚制の対立として描かれているが、実際にはその一翼である教育専門職集団は必ずしも一枚岩であったわけではなく、そこにはそれぞれの構成員を代表する団体間での対立が存在していたのである。NEAとAFTのその後の運動上の類似性のみをみるのであれば、それは一枚岩的な教員団体としてとらえられるであろうが、しかしながら、学校管理職や教育行政官などをも含めた教育専門職全体という観点からみるならば、そこには依然として教員団体交渉をめぐる対立関係が存在したのであった。

例えば、NEAの傘下団体である全米中等学校長協会(National Association of Secondary School Principals; 以下、NASSP)は、校長が学校経営において重要な権限と責務を与えられているにもかかわらず、団体交渉が教員団体と教育委員会との間で行われることは、その交渉過程から校長を排除するものであるとこれを批判していた。NASSPによって提出された専門的折衝に関するハンドブックにおいて、当時の事務総長は「折衝の過程が、職員関係を民主化するものとして形成されるのであれば、校長をバイパスすることはその重大な矛盾を示すものである。しかしながらより重大なのは、教育政策とその手続の変更を校長抜きに行うことが、異例なことであり、自滅的なことであるという事実である」⁶²⁾と述べ、団体交渉であっても専門的折衝であっても、それが校長を教育政策の決定過程から排除する可能性のあることを批判する。ゆえに、NASSPは、一般教員が交渉単位から監督職を除外することには同意するが、「折衝の結果によってその責務と地位に影響をうける全ての集団は、その過程に参加する本来的な権利を有する」として、校長をはじめとする学校管理職が独自の交渉単位を形成するか、教育行政官との協議を持つべきであると主張する⁶³⁾。

さらにNASSPは、教員団体と教育委員会との交渉の対象範囲について、「NASSPは、教師が自ら選んだ代表を通して、給与、福利厚生、労働時間、不服申立手続、そして物理的な労働条件に関して教育委員会と交渉することを支持する」としながらも、「純粋に専門的な事項に関する協議と決定については、交渉において考えられるべきではない」と、教育政策事項が、交渉の対象となるべきではないことを主張する。そこでは、学級規模や時間割についても交渉領域から除外されるべき事が指摘され、さらにこれらの教育政策事項については、教師、校長、監督職の代表による審議会を形成し、この審議会が教育委員会への勧告を行うべきことを主張する⁶⁴⁾。1969年のNASSPのハンドブックはさらに、こうした交渉領域の範囲について、上記の事項が交渉によって決定されるべきではないことに加えて、教師の配置・転任も交渉協約を基礎とするローテーションや、自主的な転任によって行われるべきではないと主張する。そこでは、年功にもとづく自主的転任がなされた場合に、都市部の学校から経験豊かな教師がいなくなることを懸念し、「個人の選択ではなく学校のニーズが常に優先されるべきである」と、教師の人事計画が交渉の対象とはなるべきでないことを主張する⁶⁵⁾。さらに、「子どもの教育にとって何が最善であるかを決定する上で用いられる科学的な調査、専門的な評価、あるいはその他の手法によって決定されるべき事項については交渉されるべきでは

ない」⁶⁵と述べ、これらについては審議会において協議されることが改めて主張されるのであり、「NASSPは教育政策決定審議会に校長が参加することを保障していない全ての協約に反対する」⁶⁶と、教育政策の決定過程に校長が参入すべき事を強調するのであった。

NEA、AFTは、専門的折衝と団体交渉をめぐる論争において、その手続上の対立をもちながらも、交渉の対象となる事項については、給与や労働条件に限らず、教育政策をも含めた包括的な交渉領域を求めるという点において一致していた。これらに対してNASSPは、学校管理職が教育政策の決定過程に含まれるべきことを主張し、学級規模や教員配置などの重要な教育政策事項を交渉領域から除外することによって、それを校長を含めた審議会における協議に委ねようとしたのである。すなわち、教育政策決定の所在を教員団体と教育委員会の交渉に移行しようとしたNEAとAFTに対して、NASSPにおいてはその所在をそのまま教育委員会におくことによって自らも決定過程に参加するという手法が目指されたのであった。

(2) アメリカ教育行政官協会の「助言的協議」案

教育政策を専門的折衝あるいは団体交渉の領域とすることについては、NEA傘下の教育行政官組織であるアメリカ教育行政官協会 (American Association of School Administrators; 以下、AASA) においても、強い反対が示されていた。AASAは、「放棄されたり交渉の対象としてはならないある特定の管理者と教育委員会の権限があるであろうことを、行政と教育委員会は慎重に考えなければならない」⁶⁷としながら、交渉範囲はそれぞれの学区の状況に応じて決定しなければならないことを主張する。そして「交渉の範囲を決定する一つのアプローチは、交渉と助言的協議 (advisory consultation) を区分することである」と述べ、交渉に付される領域と、助言委員会の担当する領域に分かつことを主張する。すなわち、交渉領域となる労働事項と、助言的協議の対象となるその他の事項を区分することによって、「それは教師が教育の決定過程のパートナーとなるための十分な理論的根拠となるであろう」とこの助言委員会の役割を説明する。しかしながらこの交渉と助言的協議の区分論は、NEAとAFTの主張と正面から対立するものであったといえる。すなわちAASAは、教育政策事項を助言的協議の対象とすることによって、その実質的な権限を教育委員会と教育行政官の手中に留めようとしたのである。

1976年に、AASAは当時盛んに制定されていた州の教員団体交渉法に対するモデル案を提出しているが、そこでは「交渉領域」の条項において、交渉範囲は給与とこれに関わる経済事項などに限定されるべきであることを盛り込み、管理者の権限を法文に明記する必要を述べている⁶⁸。具体的な法文としては以下のような案が示されている。すなわち「代表されるべき領域は、賃金、労働時間、その他の雇用条件に関する事項に厳格に限られなければならない……公共部門における使用者は、その機能とプログラム、サービスのスタンダード、総予算、高度技術の使用、組織的な構造、人事の選定と管理などの裁量権と政策に関する領域を含んだ、本来的な管理的政策について交渉することを要求されるものではない」⁶⁹と、給与や労働条件以外の事項を交渉範囲から除外し、重要な教育政策事項の決定権を教育委員会のもとに保持しようとするのであった。

AASAやNASSPに主張される「審議会」や「助言的協議」の方策は、教員団体の教育政策決定過程における参加を保障するものとして提言されているが、NEAの傘下団体であるAASAとNASSPにとって、それは自身の既得権を守りながら、NEAとの関係性を維持するための、いわば折衷案であったといえる。ゆえに、その実質は教育委員会の決定権を維持することで自らの既得権を確保することにあったのであり、教育政策事項の交渉をもとめるNEAあるいはAFTの方策とは本質的に対立するものであったのである。

(3) 全米教育委員協会における反団体交渉論

NEAとは共同関係にあるものの、その傘下団体ではなかった全米教育委員協会（National School Boards Association；以下、NSBA）においては、より直接的な反団体交渉論が展開される。そこでは、そもそも教員団体との交渉を行うこと自体に否定的な見解が示されており、それを認める場合にも、教育政策事項を交渉の対象とすることに対しては、やはり批判的な見解が示されている。例えば、NSBAの会長を務めたラドク（Radke, Fred A.）は、「私の、そしてNSBAの意見としては、教育委員会と教員団体との交渉協約に厳格に反対するものである」⁷⁰と、専門的折衝と団体交渉の如何に関わらず、教員団体との協約を結ぶこと自体に断固とした反対を示している。ラドクはこの理由を以下のように説明する。すなわち、「教育委員会の権限は、法によって定められたものであるから、この権限はその他の者に譲渡されてはならない」と述べると同時に、「我々が、アメリカにおける唯一無二の民衆統制（citizen-control）による公教育システムを維持しようとするのであれば、教育委員会は政策を決定するのその権限を守らなければならない」と、教育委員会制度の民衆統制原理を理由に教員団体との交渉を否定するのであった。さらに「NSBAは、ストライキ、サンクション、ボイコットにも反対する」としながら、「これらは法によって定められた教育委員会の権限を脅かすのみではなく、学区運営における民主的手続をも脅かすものである」と、教員団体の争議行為をも全面的に否定するのであった⁷¹。

このように、ラドクにみられるNSBAの論理としては、教育委員会の権限と民衆統制の原理が直接的に結びつけられるのであり、交渉協約によって教育委員会の権限を制限することは、民衆統制の原理を否定するものであるとの論理がとられるのである。「アメリカ人は教育の責任を教育委員会に移譲したのであり、この委員は、学区の全ての人々によって選出され、人々に対して直接的な責任を負い、そして人々によっていつでも解任されうる存在なのである……われわれが公教育における素人統制（lay control）を維持するのであればこの関係がなければならない」⁷²と述べるように、そこでは民衆による教育統制という論理によって、教員団体との交渉が否定され、教育委員会の権限を維持すべきことが主張されるのであった。

このような主張は、NSBAにおいて多く共有される認識であったのであり、そこに所属する各地の教育長たちもまた、教員団体の台頭に如何に向き合うのかという課題と取り組みつつも、団体交渉に対しては消極的な見解を示していた。ミズウリ州ウェプスター・グループ市の教育長をつとめるブラウン（Brown, George W.）は、「AFTとNEAの双方に使用されている手法は、教師の品行と

特質の双方を歪めるような印象を大衆に与えている。これらの手法は、かれらが果たすべき目的の達成を危うくし、破壊するものである」⁷⁴と、ここでも専門的折衝と団体交渉との相違に関わらず、これらが教師の専門職性を破壊する方向にあることを主張する。そして「教師の経済的目的のメリットと権利が何であろうと、彼らの近年の手法は、戦略的に間違っている」⁷⁵と、NEAとAFT双方の運動そのものを批判するのであった。

ミシガン州ブルームフィールド・ヒル市の教育委員であるカンベ（Combe, Jr., George W）は、教員団体の運動がより戦闘化し、産業組合の手法を取り入れつつあるなかで「NEAは『専門的折衝』という用語によるロマンスを持ち続けているけれども、それは次第に無意味なものとなりつつある」と、NEAとAFTの如何に関わらず、それが教育委員会の権限に直接的な影響を与えることを指摘する。ゆえにそこでは、「教育委員会だけが『専門職主義』の催眠術にかかったままなのである」と、教育委員自体が団体交渉に対応する技術と戦略を持つことで、自らの権限を保守する必要性が述べられるのであった。また交渉の領域については「教育委員会は、カリキュラムの計画、教授方法の開発、設備建設などの重要な部分における管理者としての特権を交渉に委ねるものではない。しかしながら、教師たちはこれらの事項について協議することができる」と、NASSPやAASAと同様に、教育政策事項に関する交渉を拒否し、これを協議の対象とすることで自らの権限を保持しようとするのであった⁷⁶。

このように、校長をはじめとする学校管理職や教育行政官においては、教育政策事項を団体交渉の範囲とすることに対する強い反対が共通して示されるのであり、その妥協案として提出される審議会案や協議会案も、実質的には教育政策事項に関する決定権を教育委員会に留めるための方策であったことが窺える。また、かれらがNEAとAFTの運動を同等なものとしなしているように、専門的折衝と団体交渉の如何に関わらず教育委員会の既存の権限は脅かされるものとの認識があったのである。ここには、全領域的な交渉を主張するNEAとAFT双方の主張との明らかな対立点が示されるのであり、専門職団体が決して一枚岩であったのではなく、教員団体と管理職・教育行政官との対立を内包していたことがみうけられる。総じていうならば、それは交渉領域の範囲をめぐる問題にその象徴的な対立点が存在していたといえる。中でもNSBAの主張にみられるように、教育行政官達は、教育委員会の民衆統制原理を根拠に、教育政策決定事項を交渉領域から除外し、既存の権限を保持しようとしたのであった。一方、教員団体の側からみれば、教育政策を交渉範囲に含めることは、一般教員の利益を向上させる上で非常に重要な意味を持っていた。なぜなら、専門的折衝であっても団体交渉であっても、教師の利益獲得の成否はこれまで教育委員会と教育行政官の一方的な意向に委ねられていた教育政策の決定過程に、教員団体がどこまで参入しうるのかという点に求められていたからである。NEAとAFTの交渉代表をめぐる競合は、この意味で、教員団体が教育政策事項に参入しようとする動きをより強化する要因となったのであり、教育行政官や教育委員会との対立関係をより深める役割を果たしたといえる。

小結

最後にこれらの教員団体交渉制度の確立期における教育諸団体の分析をもとに、以下の2つの論点を提出しておきたい。

第一に、1960年代におけるNEAとAFTの運動は、「教員戦闘化」として同質なものと扱われてきたのであるが、その運動の出発点においては、専門職論をめぐる方針の相違が存在し、中でも教員団体交渉の立法論において重要な対立が存在していたことが指摘できる。1962年のニュー・ヨーク市における団体交渉協約の成立は、NEAに対して、AFTおよび産業労働運動の脅威を認識させると同時に、その組織的な改革をせまるものであった。また、NEAによって展開された専門的折衝とサンクションの戦略は、学校管理職や教育行政官を含んだ組織構造を維持しながら、一般教員の利益向上におけるAFTとの競合に如何に対応するのかという課題の中で形成された方針であったといえる。デトロイトやディアボーンなどにみられるAFTによる団体交渉を通じた攻勢の中で、NEAは次第にAFTに近い戦略をとっていくのであり、その後各地で制定される教員の団体交渉に関する州法も、より一般労働法に近い形で形成されていくこととなる⁷⁹。

こうした中で、多くの場合、NEAとAFTは同質な「教員組合運動」として認識されていくのであるが、その一方で、NEAが教員団体交渉制度の確立期において、産業労働運動からは独立した教育専門職独自の運動を目指していた点は注視されるべきであろう。ここには、NEAが産業労働運動からの自律性を保つことで専門職としての地位を保持しようとしていたのに対して、AFTは産業労働運動の手法を基礎とすることで専門職性を形成するという、相反する「専門職」論が展開されたのであった。いわばその運動の出発点においては、このようなNEAとAFTの専門職論をめぐる対立が存在していたのである。

また、こうした方針の相違を立法論としてみるならば、NEAが一般労働法から自律した独自の教育労働法制を模索していた事実は重要であるといえるだろう。中でも、NEAが、交渉単位の包括的な運用や、教育委員会—教育長との一体的な関係性を形成しようとしていた点は、現代の教育改革論からみる場合、教育労働法制の確立期における立法論として注目されるところである。近年の米国における教育改革論議においてケルフナー（Kerchner, Charles Taylor）らは、教師をとりまく労働法体系が、現行教育改革に適合するものではないことを指摘している。すなわち、それは第一に「現行法は、個別領域の改革に対して冷淡な法解釈に従属するものであり、教育改革を偏狭な管理統制主義（managerialism）に減じてしまう」のであり、また第二に「現行法は学校と学区が変革を遂げるための動機（incentive）を提供するものではない」とこれを分析する⁸⁰。また具体的な問題の一つとして、NLRAの法理として採用されてきた監督者の除外規定の問題をあげ、これによって「専門職労働者と組織的な決定過程業務を担当する労働者は、監督者を除外する現行労働法の慣行と常に衝突してきた」⁸¹とその問題点を指摘し、近年のSBMによる学校への権限移譲や、同僚教員評価を履行する際に、一般労働法を基礎とする教育労働法制がその障壁となってきたことが示されるのであった。

NEAの専門的折衝の主張においては、民間部門の労使関係とは異なる公教育部門の特殊性が常に

主張されていたのであり、監督者の規定に関しても、公教育部門に独自の法理を形成することで教育専門職の一体性を維持する教育労働法制が模索されていたのである。一方、排他的代表制を通じたAFTの運動は、各地で慣行的に行われていた教育団体と教育委員会との多様な交渉形式を一般労働法理に収斂させる役割を果たしたのであり、その意味で、公教育分野における独自の教育労働法制を構築する基盤を突き崩す役割を果たしたといえる。こうした意味で、NEAの専門的折衝における一般労働法からの独立論は、その組織的な戦略論から派生したものであることを認識しつつも、公教育部門に独自の労働法制を模索しようとしていた点で注目される点である。ゆえに、この教員団体交渉の確立期において形成されたこれらのNEAとAFTの一般労働法をめぐる論争とその対立は看過されるべきではないといえるだろう。

また第二に、冒頭の先行研究にみられるように、団体交渉を通じた教員団体の台頭は、官僚制的な教育行政に柔軟な応答性を求めた親・住民と、団体交渉権を獲得した途端にその教育政策決定に参加する門戸を閉ざしてしまった教員団体という構図で総括されてきたのであるが、この親・住民と専門職的官僚制との対立は、上にみてきた教育諸団体間での対立を前提としていた点を見逃すことができない。

教員団体と民衆運動の対立をめぐるのは、ニュー・ヨーク市におけるUFTと公民権運動の対立が多く紹介されているが、チェン（Cheng, Chales）は、これらの状況がAFTとNEAの支部の如何を問わず各地に共通して存在していたことを指摘し⁸⁰、この対立を以下のように説明している。「専門職組合の指導者達は、その他の多くの教育者と同様に、学校運営における民衆の介入への不振を共有していたのである。こうした保守主義的な理念のもとに、教員組合は、政策決定過程へのアクセスを得たのであり、学校運営上の専門職的統制の理念を受け入れたのである。しかしながら、市民グループ、親、マイノリティーの団体は、このような教育政策の決定に不満を抱いたのであった。なぜならそれは、古い専門職と新たな専門職の支配下にある閉じられた政治システムであったからである」⁸¹と教育政策の決定過程をめぐる両者の対立構図を説明している。

一方、歴史学者のマフィー（Murphy, Marjorie）は、この両者の対立について「教師の移動に関する論点が、教師と統合派の最も鋭い分割点としてとどまることになったのである」⁸²と、教員配置に関する教育政策決定がその重要な対立点であったことを指摘する。すなわち、黒人が多数派を占める学校と、白人が多数派となっている学校の間に大きな質的差異がある中で、親・住民を主体とする公民権運動の側は、教育長がその権限にもとづき力量ある教師を黒人の学校に配属する事を要求したのであった。しかしながらこの公民権運動からの要求は、団体交渉を通じた教育政策への参入を目指す教員団体にとっては、学区教育長の権限を再び拡大するものであり、団体交渉協約による手続きを疎外するものとして写ったのである。また、教師の転任は労働条件に大きな影響をもたらすものであり、それは団体交渉代表となった教員団体にとっては、教師の労働条件を向上する上では欠かせない交渉領域なのであった⁸³。ゆえにそこには教育委員会—教育長の権限を強化することによって、よりラディカルな差別是正を目指そうとする公民権運動の活動家と、教育長の権限を抑制しルールにもとづく教員配置を求めた教員団体との鋭い対立が存在したのであった。

さらに教育委員会—教育長の側からみれば、こうした団体交渉を根拠とする教員団体と親・住民との対立は、先のNSBAのラドクの論理にみられるように、民衆統制という教育委員会原理をもとに、自らの権限を復権させる格好の機会でもあったのである。つまり、民衆統制原理を根拠に公民権運動の要求を認めることは、教員団体にとって団体交渉権確立以前の強固な教育行政権限を復権させることを意味したのである。ゆえに、そこには教員配置をめぐる教員団体と親・住民との鋭い対立が存在しつつも、その一方では、「民主性vs.専門職的官僚制」という構図では総括しきれない、団体交渉領域をめぐる教育行政と教員団体とのもう一つの対立をみることができるのである。

すなわち、教員団体による交渉協約にもとづく教員配置の主張は、公民権運動との対立の契機を多分に内包しつつも、より直接的には、教育行政権限の復権を阻止することにその本質があったといえる。上にみてきた交渉範囲をめぐる教育諸団体間での対立にもみられるように、団体交渉の確立期においては、教員団体がどこまで教育政策に参加できるのかという論点が、教員団体と学校管理職・教育行政官との象徴的な対立点となっていたのであり、当然にして、教員配置の問題は、労働条件と教育政策の狭間にある重要な局面を示すものとなっていたのである。また教員団体の側からみれば、教育政策を交渉範囲に含めることは、一般教員の利益を向上させる上で非常に重要な意味を持っていた。すなわち、NEAとAFTにおいて、その競合の行方を左右するものは、交渉代表権を獲得した学区において交渉範囲を教育政策事項に広げ、教員の専門職としての地位を如何に向上するのかという点に委ねられていたのである。こうした教員団体間での競合もまた、交渉協約にもとづく教員団体の主張をより強固なものとし、親・住民そして教育委員会—教育長との対立を深める要因になったといえるだろう。

ゆえに団体交渉をめぐる対立構図は、その表面上は、学校に力量ある教師を求めた親・住民と、それを拒んだ専門職的官僚制として描かれるのであるが、その対立の根本は、教員団体交渉の確立期ゆえに生じた教員団体と教育委員会の交渉範囲をめぐる対立にあったといえるだろう。

【註】

- (1) 堀和郎「アメリカ教育委員会制度の成立とその観念的基盤」日本教育学会編『教育学研究』第43巻第1号、1976年、28頁；大桃敏行「19世紀後半の米国における教育行政の専門化の要請と教職の専門職性」日本教育学会編『教育学研究』第61巻第4号、1994年、349頁。
- (2) 松田保彦「教員の労働組合運動と法規制—アメリカにおける経験」『東京学芸大学紀要 第3部門 社会科学』第19集、1967年、15頁。
- (3) 太田晴雄「教員の専門職化運動と教員団体—アメリカにおけるTeacher Militancyの考察を通して—」『京都大学教育学部紀要』第25号、1979年、143頁。
- (4) 小川正人「アメリカ教育委員会制度と教員の団体交渉—教員の行政参加と制度改革—」『東京大学教育学部紀要』第18巻、1978年、231頁。
- (5) 太田晴雄「アメリカにおける教員組合と公教育統治—教員団体交渉の考察を中心として—」日本比較教育学会編

- 『比較教育学』第14号、東信堂、1988年、73頁。
- (6) 松田、前掲書、33頁。
- (7) 小川、前掲書、227頁。
- (8) Lieberman, Myron and Moskow, Michael H., *Collective Negotiations for Teachers: An Approach to School Administration*, Rand McNally & Company, 1966.
- (9) Carr, William G., “The Turning Point,” National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 100, 1962.
- (10) NEAの会長は、当時、任期わずか一年の持ち回り役であったことから、任期をもたない事務局総長が、NEAの実質的な最高役職にあった。
- (11) Smith, Stuart C., *Collective Negotiation in Education: A Review of Recent Literature*, 1968, p. 3.
- (12) Carr, *op. cit.*, p. 28.
- (13) Oliver, John, *Number of Elementary, Secondary and College Teacher Covered by Collective Bargaining Agreement Negotiated by AFT Affiliates*, American Federation of Teachers, Office of the President Collection 1960-1974, Box 7, Folder 38, 1970, p. 17.
- (14) Lieberman and Moskow, *op. cit.*, pp. 38-39.
- (15) Weisenfeld, Allan, “Public Employees: First or Second Class Citizens,” *Labor Law Journal*, Vol. 16, No. 11, 1965, p. 687.
- (16) Solomon, Benjamin, and Burns, Robert K., “Unionization of White-Color Employees Extent, Potential, and Implications,” *The Journal of Business*, Vol. XXXVI, No. 2, 1963, p. 144.
- (17) *Ibid.*, 151.
- (18) *Ibid.*, p. 25.
- (19) Resolution Adopted in Denver, “18. Professional Negotiation,” National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 100, 1962, pp. 397-398.
- (20) Resolution Adopted in Denver, “19. Professional Sanction,” National Education Association of the United States, *Addresses and Proceedings*, Vol. 100, 1962, p. 398.
- (21) Lieberman and Moskow, *op. cit.*, pp. 303-304.
- (22) West, Allan M., *The National Education Association: The Power Base for Education*, Free Press, 1980, p. 21.
- (23) Educational Policies Commission, *The Public Interest in How Teachers Organize*, 1964, p.1.
- (24) *Ibid.* pp. 2-3.
- (25) *Ibid.*, p. 4.
- (26) National Education Association of the United States, *Guidelines for Professional Negotiations*, 1963, p. 12.
- (27) *Ibid.*, p. 10
- (28) *Ibid.*, p. 8.
- (29) *Ibid.*, p. 13.
- (30) *Ibid.*, p. 31.
- (31) *Ibid.*
- (32) 29 U. S. C. Sec. 152 (3).
- (33) 29 U. S. C. Sec. 152 (11).

- 34 29 U. S. C. Sec. 159 (a).
- 35 National Education Association of the United States, 1963, *op. cit.*, p. 32.
- 36 *Ibid.*
- 37 29 U. S. C. Sec. 157.
- 38 「AFTは総会の決議として、特定の条件のもとにおける地方支部のストライキの権利を認める」(AFT Resolution 39, “Notification of Strike Action,” 1964)。
- 39 National Education Association of the United States, 1963, *op. cit.*, p. 32.
- 40 Cogen, Charles, *Goals of Teacher Unionism*, American Federation of Teachers, State Federations Collection, Box 16, Folder 3, 1966, p. 1.
- 41 Lingtenberg, John, and Andree, Robert G, *Collective Bargaining in the Public Schools: A Handbook of Information and Source Materials on Teacher Rights and Teacher Obligations*, AFT President's Office: Carl J. Megel Collection, Box 22, Folder 26, 1966, p. 110.
- 42 American Federation of Teachers, *Collective Bargaining for Teachers: Correcting its Detractors*, AFT President's Office: Carl J. Megel Collection, Box 22, Folder 26, 1966, p. 3.
- 43 *Ibid.*, p. 4.
- 44 Lingtenberg and Andree, *op. cit.*, pp. 112-113.
- 45 American Federation of Teachers, 1966, *op. cit.*, p. 6.
- 46 *Ibid.*, pp. 7-8.
- 47 Lingtenberg and Andree, *op. cit.*, p. 114.
- 48 American Federation of Teachers, 1966, *op. cit.*, p. 9.
- 49 Cogen, Charles, *President's Column: Unionism and Professionalism in Practice*, American Federation of Teachers, State Federations Collection, Box 16, Folder 14, 1965, p. 1.
- 50 Cogen, Charles, *Empire State Federation of Teachers: Collective Bargaining* (condensed from Detroit speech), American Federation of Teachers Collection, Box 15, Folder 28, 1963, pp. 2-3.
- 51 *Ibid.*, p. 9.
- 52 “New Yorker Tells Teachers of Collective Bargaining Gains,” *The Detroit News*, Oct 3rd, 1963, p. 8B.
- 53 “Negotiation Edict Hit by Teachers,” *The Detroit News*, March 5th, 1964, pp. 1A-2A.
- 54 “Teachers Threaten to Strike April 15,” *The Detroit News*, March 25th, 1964, p. 8A.
- 55 “DFT Wins 60 Pct. of Vote for Teacher Bargaining Union,” *The Detroit News*, May 12th, 1964.
- 56 Cogen, Charles, *The Action Program of the AFT*, p. 8, American Federation of Teachers, State Federations Collections, Box 16, Folder 10, 1964.
- 57 AFT Resolution 37, “Exclusive Collective Bargaining Rights,” 1964.
- 58 “Dearborn, Michigan: Majority Local Goes for Single Bargaining,” *A Report by Carl J. Meagel and Administrative Staff to the Convention of the American Federation of Teachers*, p. 21, American Federation of Teachers Convention Proceedings, Box 38, Folder 17, 1963.
- 59 *Ibid.*, p. 22.
- 60 *Ibid.*, p. 24.
- 61 Smith, *op. cit.*, p. 6.

- ⑥② Epstein, Benjamin, *The Principal's Role in Collective Negotiations Between Teachers and School Boards*, National Association of Secondary School Principals, 1965, p. 5.
- ⑥③ *Ibid.*, p. 10.
- ⑥④ *Ibid.*, p. 11.
- ⑥⑤ Epstein, Benjamin, *What is Negotiable?: Professional Negotiations Pamphlet Number One*, National Association of Secondary School Principals, 1969, pp. 22-24.
- ⑥⑥ *Ibid.*, p. 21.
- ⑥⑦ *Ibid.*, p. 26.
- ⑥⑧ American Association of School Administrators, *The School Administrator and Negotiation*, 1968, p. 51.
- ⑥⑨ American Association of School Administrators, *AASA Model Public Employee Collective Bargaining Law*, 1976, p.13.
- ⑦⑩ *Ibid.*, p. 30.
- ⑦⑪ Radke, Fred A., "Real Significance of Collective Bargaining for Teachers," *Labor Law Review*, November 1964, p. 795.
- ⑦⑫ *Ibid.*
- ⑦⑬ *Ibid.*, p. 797.
- ⑦⑭ Brown, George W., "Teacher Power Techniques," *The American School Board Journal*, Vol. 152, No. 2, 1966, pp.11-12.
- ⑦⑮ *Ibid.*, p. 12.
- ⑦⑯ Combe, Jr., George W., "Administrator's View Point: How to Minimize Teachers vs. Boards Conflicts over Collective Bargaining," *The School Board Journal*, Vol. 153, No. 2, 1966, p.53.
- ⑦⑰ Finch, Michael, and Nagel, Trevor W. "Collective Bargaining in the Public Schools: Reassessing Labor Policy in an Era of Reform," *Wisconsin Law Review*, Vol. 1984, No. 6, 1984, p. 1581.
- ⑦⑱ Kerchner, Charles Taylor, and Koppich, Julia E., and Weeres, Joseph G., *United Mind Workers: Unions and Teaching in the Knowledge Society*, Jossey-Bass, 1997, p.181.
- ⑦⑲ *Ibid.*, p. 182.
- ⑧⑩ Cheng, Charles W., *Teacher Unions and The Power Structure*, Phi Delta Kappa Educational Foundation, 1981, p.30.
- ⑧⑪ *Ibid.*, p. 28.
- ⑧⑫ Murphy, Majorie, *Blackboard Unions: The AFT & NEA 1900-1980*, Cornell University Press, 1990, p. 236.
- ⑧⑬ *Ibid.*

Teacher Collective Bargaining and Educational Organizations in the U.S. of the 1960s

Satoshi TAKAHASHI

(Graduate Student, Tohoku University)

The purpose of this paper is to clarify the issues concerning the teacher collective bargaining in the U.S. of the 1960s, focusing on the policies of educational organizations.

In the 1960s, teacher organizations had “Teacher Militancy” and collective bargaining for their strategy to promote their teachers' rights, participating into the decision making process of the educational policies which had been unilaterally determined by the board of schools and the school administrators. While collective bargaining improved the working conditions of teachers, it was said that the bargaining process made school administration more bureaucratic and closed a gate for community participation. Hence, the structure of school administration prompted by the teachers collective bargaining were characterized as a conflict between the local community and the professional bureaucracy.

Surrounding the teacher collective bargaining, however, there were many conflicts and the issues among the professional organizations which had been regarded as a monolithic professional bureaucracy. While some researchers focused on the strategic similarity between the “Professional Negotiation,” proposed by the National Education Association (NEA), and the “Collective Bargaining,” proposed by the American Federation of Teachers (AFT), there were critical conflict in their legislative policies reflecting their each organizational structures.

Moreover, there were many conflicts between the organizations mainly composed of classroom teachers and those of the school administrators; the American Association of School Boards argued that educational policies should not be the item of negotiation but could be the item of consultation; the National Association of Secondary School Principals also contended that the educational policies should be discussed in the council composed of educators including the school principals; and the National School Boards Association directly opposed the teacher collective bargaining due to the concern that the bargaining process would intervene the prerogatives of school boards. It can be seen the conflicts among the professional organizations, especially focusing on the scope of the bargaining.

Through the analysis of these policies of professional organizations, this paper pointed out that the conflicts between local community and the professional bureaucracy were one of the phenomena caused by the more critical conflicts among the professional organizations. While local community often demanded the radical teacher transfer plan based on the prerogatives of superintendents in order to assign experienced teachers to the urban disadvantaged schools, teacher organizations demanded their assignment based on the negotiated agreement. It means that the conflict between the local community and the teacher organizations were prompted by the more substantial conflict between the school superintendents and the teacher organizations over the scope of the collective bargaining.

Keywords : National Education Association of the United States, American Federation of Teachers, Teacher Collective Bargaining, School Administration